

MIRJAM POLZER SRIENZ

REPREZENTACIJA IN PARTICIPACIJA ETNIČNIH
SKUPIN V ZAKONODAJNIH ORGANIH

1. UVOD

Manjšinska zaščita ni samo vprašanje pravilne državne prakse, ki ureja topografijo, uporabo manjšinskega jezika ali zastopstvo manjšin v zakonodajnih telesih. Vsa ta vprašanja so simboličnega značaja, dokler se ne uveljavi spoznanje, da je to problem države, ki ni rešen, dokler nimajo vse manjšine zagotovljene svoje enakosti in svobode, je spoznal avstrijski državnik Karl Renner že leta 1902.¹ Na žalost se marsikatera država še danes zapira temu spoznanju. Toda ne potrebuje država zaščite pred svojimi manjšinami, temveč potrebujejo zaščito manjšine. Zato je potrebno, da se spremeni stališče, da so manjšine tradicionalno usmerjene v konfrontacijo z državo in z večinskim narodom, saj celotni repertoar možne manjšinske zaščite, ki si ga lahko zamislimo, odpove, če manjka večini pravo pričanje.²

Država, ki se ne opredeli za učinkovito pravno manjšinsko zaščito, mora razjasniti, ali je še v okviru demokracije. Obstoj demokracije je odvisen od privolitve vseh državljanov, ker je integracija vseh socialnih skupin značaj demokracije.³

V Evropi živi nad 100 milijonov pripadnikov manjšin. Manjšinska zaščita velja ne samo na nacionalni, t.j. državni ravni kot merilo demokratične zrelosti države, temveč tudi na mednarodni ravni za demokratično zrelost mednarodne skupnosti. Cilj vsake manjšinske ureditve na nacionalni in na mednarodni ravni mora biti zaščita, pospeševanje in razvijanje identitete manjšin. Zato se mora upoštevati prepletenost gospodarstvenopolitične, socialne, finančne in kulturne politike današnjega sveta. Usodne so lahko posledice reduciranja manjšin na eno dimenzijo,⁴ kot se pogosto zgodi, če se poudarja, da priznavanje kulturnih pravic zadostuje za učinkovito in obširno manjšinsko zaščito. Ob prepletenosti raznih družbenih

* * *

¹ Karl Renner, *Das nationale Problem als Verfassungs- und Verwaltungsfrage*, Wien 1902

² Spoznanje švicarske delovne skupine ob priliki revizije švicarske zvezne ustave

³ Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Aalen 1993, 56

⁴ Eric J. Hobsbawm, *Nationen und Nationalismus: Mythos und Realität seit 1780*, Frankfurt am Main; New York 1991, 19

področij izključitev političnega soodločanja manjšin ni umestna. Politična participacija omogoča manjšini soodločanje in ima tako bistveno funkcijo integracije manjšine v državni proces oblikovanja volje v zakonodajnih telesih. Temu primeroma integracija manjšin krepi zaupanje manjšin v državo, v kateri živi, in zavest, da je manjšina važen element demokratične države. Nezažostna ali sploh manjkajoča politična participacija manjšin po drugi strani pospešuje asimilacijo, izključevanje in polarizacijo.

Specifična zgodovina in politični razvoj bistveno vplivata na državno manjšinsko ureditev. Na primer, uveljavil se je določen standard manjšinske zaštite na kulturnem področju, t.j. pravica do šolanja v maternem jeziku in uporabe maternega jezika na uradih, čeprav vsebinski nivo ureditev variira po državah. Politične pravice manjšin pa so pogosto sporne. Politično zastopstvo posameznika seveda ni sporno, zastopstvo manjšine kot skupine pa tembolj. Zato je posebno politično zastopstvo manjšine urejeno na različne načine in obsega:

1. pravno zaštito manjšinske samouprave,
2. reprezentacijo in participacijo v splošnih predstavniških telesih,
3. posebne ureditve za manjšino v volilnih zakonih in
4. udeležbo v vladi.

Uresničljive so te pravice samo kot kolektivne pravice, ker so individualne pravice primerne samo za zaštito posameznika pred diskriminacijo, ne morejo pa zagotoviti primerne soodločanja manjšine kot kolektiva. Ker je politična participacije manjšine odvisna od priznanja manjšine kot kolektiva in je pripravljenost za uvedbo kolektivnih pravic za manjšine posebno v zahodnih državah nizka, obstajajo te v glavnem le v tako imenovanih »novih« demokracijah, kot na primer v Sloveniji in na Madžarskem.

Če ima manjšina zagotovljeno kolektivno pravice do političnega soodločanja, ima več možnosti za zastopstvo. Avtonomija nudi manjšini možnost, da lastne zadeve samostojno ureja, reprezentacija in participacija omogočata udeležbo v splošnih zadevah države. Na žalost tudi mednarodno pravo ne zagotavlja participacije manjšin v državi. Pakt Združenih narodov o civilnih in političnih pravicah s 16.9.1966 (člen 25), deklaracija Združenih narodov o pravicah pripadnikov nacionalnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin s 18.12.1992 (člen 2 (3)) in prvi dodatni protokol s 4. 11.1950 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (Člen 3) vsebujejo, glede na participacijo, samo individualne pravice. Tudi najnovejše pridobitve, kot Evropska karta o regionalnih ali manjšinskih jezikih s 5.11.1992 in Evropski okvirni sporazum za manjšinsko zaštito s 7.10.1994 Sveta Evrope ne prinašata sprememb glede participacije, saj se karta osredotoči na ukrepe za pospeševanje regionalnih in manjšinskih jezikov, in okvirni sporazum

samo v členu 15 omeni udeležbo pripadnikov manjšin v kulturnem, socialnem in gospodarskem življenju. Poleg tega pa tako karta kot tudi okvirni sporazum vsebujeta samo programske določbe, ki niso neposredno veljavne. Svet Evrope in Evropska Unija sta močno oddaljena od konsenza glede manjšinske zaščite. Manjšine so dvojno odvisne od naklonjenosti države, v kateri živijo: po eni strani so države na mednarodni ravni subjekti mednarodnega prava in naj bi se na tej ravni zavemale za manjšinsko zaščito; po drugi strani pa morajo prav te norme, ki so si jih naložili, če so mednarodno pravno obvezujoče, potem uresničiti v državnem pravnem redu.

1. 1. POTREBA PO REPREZENTACIJI ETNIČNIH SKUPIN

Država konec koncev ne sloni samo na pravu in na svoji dejanski oblasti, temveč na privolitvi svojih državljanov. Tako zaide v globoko krizo, če ni realizirana smiselna udeležba državljanov. Da država ne sestoji samo iz enega naroda, kot zahteva postulat nacionalne države »Narod=država=nacija« (Volk=Staat=Nation), temveč dejansko iz različnih etničnih skupin, ne poveča stabilnosti države. Zato je tudi nujno potrebno, da se država opira tudi na etnične skupine. Če razumemo državo v smislu izpovedi Renana kot »dnevni plebiscit«, je integracija manjšin predpogoj za obstoj države, ker ima sicer država deficit glede legitimacije. Integracija manjšin pa ne pomeni asimilacije, temveč pomeni sestavo celote iz različnih delov, pri čemer posamezni deli obdržijo svojo samobitnost in posebnost. Integracija torej pomeni priznanje različnosti manjšin.⁶ Glede na obravnavo priznane difference manjšin pri konstituciji celote sta možna dva - idealno gledano - tipična modela: 1. konstrukcija identitete preko ekskluzije difference in 2. ohranitev avtonomije preko inkluzije difference.⁷ Medtem ko dikcija identitete posameznika z narodom izključuje politično in pravno priznanje difference in ima za posledico asimilacijo ali/in segregacijo, omogoča pravno priznanje difference ohranitev avtonomije in integracije.⁸

Volitve, parlamentarna participacija in druge možnosti oblikovanja odločitev so faktorji, ki pospešujejo integracijo manjšin v državo in tako zagotavljajo preži-

* * *

⁵ Ernst Renan, Was ist eine Nation?, Predavanje na Sorbonni 11.3.1882, Gall/Koch (Izd.), Der europäische Liberalismus im 19. Jahrhundert, Bd 3, Frankfurt/Main, 1981, 132

⁶ Pomen integracije je obširno razložen v Michael Brems, Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht, Frankfurt am Main 1995, Rudolf Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Auflage, Berlin 1968, Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, München und Leipzig 1928, glej tudi Kelsenovo kritično obravnavo Smenda, Kelsen, Der Staat als Integration, Wien 1930

⁷ Glej Joseph Marko, Autonomie und Integration: Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionellen Vergleich, Wien, Köln, Graz 1995

⁸ Glej Marko, Autonomie und Integration, 108

vetje države. Ker narodna struktura države ni homogena, zadeva manjšinska zaščita vsa družbena področja in zahteva tudi politiko, ki je sodobnemu življenju primerna. Poleg posebne zaščite na kulturnem, jezikovnem, medijskem in gospodarskem področju sta torej tudi reprezentacija in participacija zelo pomembni. Ker v državi dominira največji narod, ta narod največkrat tudi uveljavi svoje interese. Politična integracija manjšin pa omogoča uveljavitev interesov manjšin. Preko participacije ima manjšina možnost, da se udeleži in odloča in ima tudi odgovornost za te odločitve. Manjšina tako ni samo objekt večinskega naroda. Ravno v tem kontekstu je važno razlikovanje politične in etnične manjšine, ker politična manjšina ni nujno za vedno manjšina. Če vodi uspešno opozicijsko politiko, lahko dobi pri naslednjih volitvah večino, medtem ko je etnična manjšina v permanentnem stanju manjšine in je izpostavljena nevarnosti, da ne more uveljaviti svojih interesov.

Efektivna manjšinska zaščita se mora torej ozirati na sodobno prepleteno kulturno, socialno, finančno in gospodarsko življenje in nuditi manjšini možnost ефективne integracije v državo. Da manjšina lahko sooblikuje in soodloča pri oblikovanju javnega menja v državi, je tudi potrebno priznanje manjšine kot skupine, tako da ima kolektivne in individualne pravice in je priznana kot pravni subjekt.

Pravica do samoodločbe kot pravica naroda o odločanju o lastni politični usodi je deljena na »zunanjo«, t.j. pravico do secesije pod določenimi pogoji in v »notranjo« pravico do samoodločbe.⁹ Notranja pravica do samoodločbe zahteva politično zastopstvo na vseh državnih ravneh. Zahteva več kot samo zaščito kulturne posebnosti, zahteva tudi politično samoupravo in politično zastopstvo manjšin.¹⁰ Pravica do notranje samoodločbe pomeni »pravico do demokracije« in ne »pravico do lastne državnosti«.¹¹

Državna oblast ima dolžnost, da predstavlja celotno prebivalstvo. To pomeni, da nobena etnična skupina ne sme imeti institucionalne oblasti nad drugo etnično skupino. Glede na pravno ali pa tudi na dejansko diskriminacijo etničnih skupin državni oblasti manjka fundamentalna legitimacija.¹² Kljub temu ostane tudi v drastičnih primerih diskriminacije po prevladujoči znanstveni doktrini poseg

* * *

⁹ Glej razmerje med manjšinskim pravom in pravice do samoodločbe iz pravne zgodovine in dogmatične perspektive, Otto Kimminich, *Minderheiten und Selbstbestimmung*, in: Ermacora/Fretter/Pelzl (Iz.), *Volkgruppen im Spannungsfeld*, 188

¹⁰ Dieter Blumenwitz, *Volkgruppen und Minderheiten – Politische Vertretung und Kulturaufonomie*, Berlin 1995, 73

¹¹ Peter Pernthaler, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien 1996, 56

¹² Stefan Oeter, *Selbstbestimmungsrecht im Wandel: Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezession, und „vorzeitige“ Anerkennung*, v: ZAÖRV 52/1992, 758

¹³ Mednarodno pravo ne pozna države zaščitnice v zvezi z manjšinskimi pravicami, tako da je vprašljivo, kako se lahko institut pokroviteljstva v zvezi z manjšinami prenese na mednarodnopravne subjekte (Völkerrechts-subjekte), ki ustrezno tej kvalifikaciji dobijo pravico, ki je širša v primerjavi s pravicami drugih subjektov mednarodnega prava. Težave sledijo med drugim tudi iz določitve države zaščitnice. Samo bilateralne pogodbe za

od zunaj prepovedan.¹³ Samo masivna kršitev človekovih pravic ali celo genocid upraviči uveljavljanje pravice do secesije, ki izvira iz načela samoodločbe.¹⁴ V tem primeru se spremeni pravica do notranje samoodločbe v pravico do zunanje samoodločbe.

Pravica do notranje samoodločbe je torej priznana, je samo programskega značaja, iz katerega ne sledi neposredno uporabna pravica. Toda etnična in kulturna raznolikost se mora izražati v delitvi državne oblasti. Na primer, etnična in kulturna raznolikost je lahko institucionalizirana v različnih oblikah avtonomije.

Načelo enakosti kot centralna temeljna pravica demokratične države ima glede na zaščito manjšin poseben pomen, ker se posebno v zvezi z narodnostmi pojavi vprašanje, kako zaščititi svojskost človeka ali skupine, posebno še, če se zahteva formalno upoštevanje enakopravnosti in enako obravnavanje? Ali je v posebnih primerih izjema upravičena ali celo potrebna? Ali je upravičena posebna obravnava kot tako imenovana pozitivna diskriminacija, privilegij, special right, special measures, preferential treatment, affirmative action, i.t.d.? Posebna obravnava ni, kot nekatere označitve zavajajoče implicirajo, neupravičena, temveč nujno potrebna, če kot merilo primerjave vzamemo de facto enakost skupin in če upoštevamo dejstvo, da so manjšine prav zaradi formalno enake obravnave izpostavljene dejanski neenakosti.¹⁵

Uresničitev manjšinskih pravic, kot so to pravice do uporabe maternega jezika v javnosti in na uradih, vzgoja in izobraževanje v maternem jeziku, učinkovita participacija v zakonodajnih telesih itd., ustvarja okolje, ki je za večinski narod samoumevno. Manjšina naj bi dosegla isto izhodišče, ki ga imajo druge socialne skupine in ki manjšini omogoča enakovredno udeležbo v družbenih in državnih strukturah.

V primeru participacije je jasno, da imajo manjšinski pripadniki volilno pravico, ampak dejstvo obstaja, da se manjšini kot skupini lahko na različne načine prepreči učinkovita participacija, celo pri formalno korektnem enakem obravnavanju, kot to dokazuje ameriška domiselnost, ko gre za participacijo črnskih pre-

* * *

manjšinsko zaščito lahko določijo pokroviteljsvo določene države. Sicer ima država, ki zahteva pokroviteljsvo za manjšino druge države, samo možnost, da si za manjšino prizadeva na kognitiven način. Glej tudi Gerhard Hafner, *Schutzmachtfunktion und völkerrechtliches Interventionsverbot*, v: Ermacora/Tretter/Pelzl (Iz.), *Volksgruppen im Spannungsfeld von Recht und Souveränität in Mittel- und Osteuropa*, Wien 1993, 125

¹⁴ Oeter, *Selbstbestimmungsrecht*, 37

¹⁵ „Dignity and equality for all individuals and groups are essential components of democracy. The realization of these rules, by way of non-discrimination and special rights and measures, furthers the fruits of participatory development and improves the quality of life for both, minorities and the society as a whole. This approach reduces internal tensions, prevents dismemberment of states and helps keep the peace.“ Gudmundur Alfredsson, *Minority Rights: Non-Discrimination, Special Rights and Special Measures*, v: Ermacora/Tretter/Pelzl (Hg.), *Volksgruppen im Spannungsfeld*, 149

¹⁶ Glej Marko, *Autonomie und Integration*, 436

bivalcev.¹⁶ Formalno enako obravnavanje v volilnem redu omogoča torej participacijo, ampak je ne jamči. Toda enakopravnost ne pomeni nujno enakega obravnavanja, če je treba doseči pravično in utemeljeno razmerje. Če izhajamo iz enakopravnosti skupin, se razlikujejo modeli, ki samo omogočajo, in tisti, ki tudi zagotavljajo reprezentacijo in participacijo etničnih skupin.

1. 2. POLITIČNO ZASTOPSTVO KOT KOLEKTIVNA PRAVICA

»Phobie des groupements« zahodnih držav in pripravljenost sprejemati samo individualne, ne pa kolektivnih pravic, se zrcali tudi v sistemu manjšinske zaščite. Čeprav na mednarodni ravni nastajajo zmeraj spet iniciative za zasidranje kolektivnih pravic¹⁷, so bili takšni poskusi do sedaj neuspešni. Glavni argument proti kolektivnim pravicam je, da bi s tem v družbi nastale skupine z različnimi pravicami. Dejstvo je, da je tudi brez zasidranih kolektivnih pravic tako.¹⁸

V zahodnih demokracijah običajno manjkajo kolektivne pravice, medtem ko je 70% ljudskih demokratičnih (komunističnih) ustav zagotavljalo kolektivne pravice. V praksi so bile te kolektivne pravice samo dodaten instrument državne oblasti, ki je zahtevala podrejanje narodnosti in vsakega posameznika. To je tudi eden izmed vzrokov, zakaj se prehitro poveže individualne pravice z demokratiški zaščitami narodnosti in kolektivne pravice z obliko avtokratne oblasti. Toda enačenje komunistične ideologije = kolektivne pravice in liberalno demokratiška ideologija = individualne pravice nima nujno povezave z dejansko manjšinsko zaščito. Že leta 1934 je Merkl¹⁹ spoznal, da koncepcija države, tako avtoritarne kot tudi formalno demokratiške, ne predpostavlja posebnega načina manjšinske zaščite.

Kaj je torej vzrok strahu, ki dominira v zahodnih državah pred kolektivom. »Phobie des groupements« je tesno povezana s konceptom nacionalne države, ki je usmerjen na nedeljivost in enotnost. Ker je interes nacionalne manjšine usmerjen na svobodno eksistenco, ne pomeni konkurence samo neki skupini v državi, temveč interesom nacije same države, t.j. konkurenca z zahtevo suverenosti. Upijanje demokratiškega oblastnika je torej usmerjeno primarno proti nacionalni skupini, medtem ko ostane (tuji) nacionalni individuum nerelevanten.²⁰

* * *

¹⁷ Oporne točke kolektivne manjšinske zaščite v mednarodnem pravu analizira Hannes Treiter, *Der Schutz ethnischer Minderheiten durch kollektive und individuelle Rechte*, v: Ermacora/Treiter/Pelzl (Hg.), *Volksgruppen im Spannungsfeld*, 164

¹⁸ Glej Wolfgang Mayr, *Im Westen nichts Neues – Europa tut sich schwer mit den Minderheiten*, v: *Bedrohte Völker*, 34/1994, 8

¹⁹ Adolf Merkl, *Zur Typenlehre des Volkstumsrechts*, v: *ZöR (Zeitschrift für öffentliches Recht)*, 143, 134ff

²⁰ Glej Pernthaler, *Der Schutz der Gemeinschaften durch individuelle Rechte*, v: *Europa Ethnica*, 1962, 59

Priznanje skupin in priznanje ustreznih kolektivnih pravic po tej logiki ogrožata enotnost nacionalne države. Znani argument proti priznanju skupin temelji na dejstvu, da so manjšine povezane s konacionalno državo. Močno avtonomna manjšina lahko, po tej argumentaciji, hitro zahteva secesijo. Pluralistični družbeni redi si torej prizadevajo za pravno in dejansko enakopravnost pripadnikov manjšin z ostalimi državljani, ne pa za priznanje manjšine kot skupine. Pri tem se pa pozabi, da se neenakopravno obravnavanje posameznika pogosto da ugotoviti samo, če ne primerjamo posameznika z drugim posameznikom, temveč če je osnova primerjave skupina in se primerja pripadnike ene skupine s pripadniki druge. Samo tako je možno ugotoviti neenako obravnavanje zaradi pripadnosti k določeni skupini.

Kako naj bo torej urejena učinkovita manjšinska zaščita? Poleg individualnih svoboščin človek potrebuje eksistencialno, ekonomsko in socialno zaščito skupine, v kateri je bil rojen, v kateri živi in si jo želi ohraniti. Učinkovita manjšinska zaščita in zaščita njenih pripadnikov potrebuje tako individualne kot tudi kolektivne pravice. Ker v zahodnih državah pretežno manjkajo kolektivne pravice, je važno, da se poišče dogmatične alternative, ki omogočajo - posredno preko individualne pravice in po potrebi neposredno iz objektivnega prava - zaščito kolektivnih interesov, kot so to zaščita eksistence, jezika, kulturne identitete, i.t.d.,...²¹ Pravica do politične participacije, kot na primer parlamentarna reprezentacija in participacija v vladi, je uresničljiva samo kot kolektivna pravica. Individualne politične pravice do participacije, zlasti kolektivno uresničevanje le-teh, omogočajo politično zastopstvo, ampak ga ne jamčijo.

2. MODELI POLITIČNEGA ZASTOPSTVA ETNIČNIH SKUPIN NA DRŽAVNI RAVNI

Neposredna reprezentacija na območju legislative in eksekutive²² omogoča manjšini zastopstvo svojih interesov. Reprezentacija in participacija opravljata funkcijo integracije manjšine v državne institucije. Poleg tega pa ima ta pozitiven stranski učinek družbene vzgoje. Večinski narod tako lahko spozna, da hočejo tudi etnične manjšine kot strukturne manjšine, ki sicer same težko uveljavijo svoj interes, zastopati svoje interese. Senzibilizacija prebivalstva v spornih vprašanjih, ki se nanašajo na manjšine, pospešuje konstruktivno izmenjavo mnenj in razumevanje med večino in manjšino. Spoznanje manjšine poveča pri večini sprejemanje manjšine kot enakovrednega dela skupne celote, ki ni več tuj in moteč element.

* * *

²¹ Glej Tretter, Der Schutz ethnischer Minderheiten, 175 in Pernthaler, Der Schutz der Gemeinschaften, 50

²² Glej Blumenwitz, Volksgruppen und Minderheiten, - Politische Vertretung und Kulturautonomie, Berlin 1995

Načelno je v primeru reprezentacije in participacije v procesu oblikovanja državne volje treba razčistiti vprašanje, v kateri obliki država obravnava etnično raznolikost. S pomočjo analize državne organizacije je možno ugotoviti cilj manjšinske zaščite. Mit homogene nacionalne države živi tudi v ustavah in političnih sistemih. Zaželena ali nezaželena etnična raznolikost se izraža v državni organizaciji.²³ Pluralistični skoki v stran, kot pravica uporabe jezika, so dopuščeni tudi v sistemih, kjer je etnična raznolikost nezaželena, ker temeljna enotnost družbe s tem ni resno ogrožena.²⁴ Toda te izjeme ne smejo zavesti, ker pluralizem in multikulturalnost lahko tudi povzročata asimilacijo, če posamezne skupine niso dejansko enakopravne.

2. 1. PRAVICA DO SAMOSTOJNIH ZDRUŽENJ IN ORGANIZACIJ

Predpogoj za učinkovito reprezentacijo in participacijo manjšine je primerna organizacijska struktura manjšine, ki omogoča opravljanje lastnih nalog in zastopanje svojih interesov v državi. Če ni predvidena učinkovita reprezentacija in participacija etničnih skupin, ima manjšina samo možnost, da na osnovi društev ali s pomočjo političnih strank sodeluje v procesu oblikovanja državne volje. Bistven predpogoj za participacijo je torej pravica do svobodnega združevanja.

2. 1. 1. Svoboda združevanja

Svoboda izražanja in svoboda zbiranja sta zajamčeni kot svoboda združevanja v vseh zahodnih ustavah. Za manjšine je posebno važno, da se lahko organizirajo v združenja. Združenja služijo različnim ciljem, bistveno pa je razlikovanje političnih in nepolitičnih združenj, ker so nacionalne države skeptične do političnih združenj manjšin.

Povezovanje pripadnikov manjšin v društva omogoča oblikovanje mnenj v skupini in fokusiranje interesov z namenom artikulacije predlogov in želja. Posebno v pripravi na reprezentacijo in participacijo je to oblikovanje političnega mnenja za manjšine zelo važno. Brez svoboščine združevanja bi pripadniki manjšin bili izpostavljeni separaciji, razdrobljenosti in s tem povezani neobhodni izgubi skupinske družbene moči.

Če se svoboda združevanja obravnava v njenem političnem izrazu kot pravna pot za organiziranje interesov, to ne ustreza v celoti potrebam manjšin. Cilj svobo-

* * *

²³ Glej Mitja Žagar, *Constitutions in Multiethnic Reality*, v *Razprave in Gradivo* 29-30, 143.

²⁴ Glej Benjamin Akzin, *Politische Probleme poly-ethnischer Gemeinschaften*, v *Politische Vierteljahresschrift*, 1962, 127.

de združevanja ni opremljanje manjšine z reprezentacijsko institucijo, temveč svobodno socialno grupiranje v obliki društev s svobodno izbranimi nameni. Tendencia k raznolikosti na področju socialnih skupin označi svobodo združevanja kot pluralistično, liberalno temeljno pravico.

Ker svoboda združevanja ne zagotavlja manjšini kolektivnih pravic, temveč samo celoti vseh posameznih pripadnikov manjšin jamči pravico do tvorjenja kolektiva, se zasebna manjšinska združevanja razlikujejo od alternativne javnopravne skupnosti manjšin.²⁵ Meje splošne svobode združevanja postanejo vidne, ker le-ta sicer omogoča fokusiranje mnenj in interesov, lahko pa tudi povzroča raznolikost in razdrobljenost manjšine v obliki nasprotujočih si organizacij.

Poleg splošne svoboščine združevanja lahko posebni zakoni zaščitijo združenja manjšin, kot na primer v Avstriji (člen 66(3) Državna pogodba St. Germain 1919) in v Sloveniji (člen 64 Slovenska ustava). Pogosto za manjšinsko zaščito ne zadostuje splošna pravica združevanja, ker koncept svobodnjaških demokracij temelji na enotnosti in nedeljivosti. Značilno je zato, da je zahteva po lojalnosti manjšin do države tem večja, čimbolj političen je namen združevanja, ker se združenje približuje javni zadevi.²⁶ Zato svoboščino združevanja v nekaterih državah omejujejo, ne glede na to ali je strah deficita lojalnosti manjšin do države utemeljen ali ne.

Toda takšni posegi v svoboščino združevanja so v mednarodnem pravu omejeni v smislu potrebnosti in sorazmernosti (Beschränkung auf das Maß des Notwendigen und Verhältnismäßigen). Dodatno omeujeta omejitev svoboščine združevanja člen 11 (2) Evropske konvencije o človekovih pravicah in člen 22(2) Pakta Združenih narodov o civilnih in političnih pravicah, ker naj bi bila prepoved in kazen ultima ratio. Pogosto se razlogi prepovedi združevanja ujemajo s kaznivim dejanjem po kazenskem pravu, kot na primer veleizdajo, t.j. posebnimi delikti, ki nasprotujejo integriteti in neodvisnosti države. Prav ta dejstva so tesno povezana z delovanjem manjšin, v kolikor temeljijo na očitku separatizma in kolaboracije z inozemstvom, ker po eni strani ohranitev lastne identitete povzroča sum separatizma, po drugi strani pa je ločevanje od države v izjemnih primerih res tudi mednarodno pravno legitimno.²⁷

Swoboščina združevanja je samo navidezno nevtralna do manjšine, ker je usmerjena na odnos med posameznikom in državo. Dejansko se nosilce temeljne pravice pri izvajanju svoboščine ocenjuje selektivno po skupinah. Prepoved združevanja omejuje manjšino pretežno zaradi zahteve nacionalnodržavnega princi-

* * *

²⁵ Dagmar Richter, Vereinigungsfreiheit und Parteienrecht, v: Frowein/Hofman/Oeter, Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin/Heidelberg/New York 1994, 452

²⁶ Glej Richter, Vereinigungsfreiheit, 459

²⁷ Glej Richter, Vereinigungsfreiheit, 469

pa enotnosti nacije. S tem nastajajo tako rekoč dejstva (Tatbestände) v škodo manjšini. Posebne svoboščine združevanja lahko upoštevajo posebne namene združevanja manjšin in tako jamčijo posebne temeljne pravice za manjšinska združevanja, ali pa omogočajo izjeme od omejitev. Izjemo od omejitve bi lahko interpretirali kot posebno prepoved diskriminacije.²⁸

2. 1. 2. Manjšinske stranke

Poseben namen politične stranke utemelji obravnavo partije kot posebne oblike združenja. Medtem ko svoboščina združevanja ščiti zasebna združenja pred državnim posegom, t.j. zagotavljanje državljske svobode, jamči pravica strank možnost za udeležbo pri volitvah in pri procesu oblikovanja volje in odločitev, t.j. politično svobodo. Manjšinske politične stranke pogosto nudijo manjšinam edino možnost politične udeležbe. Manjšinske stranke so pa močno omejene, ker bi naj bile po možnosti čimbolj strnjeno organizirane in naj bi zajele vse interese, poklicne skupine in ideološke razlike manjšinskih pripadnikov. Ta skoraj nemožna strnjenost vseh interesov v samo eni manjšinski stranki jo že od vsega začetka omejuje v velikosti in pomeni.²⁹

Ustanovitev in delovanje strank se lahko zakonsko omejuje. V tej zvezi se postavi vprašanje, ali je ustanovitev konkretne stranke na etnični podlagi sploh možna. Pojmovanje nacionalne države in zahteva po enotnosti in nedeljivosti sta tudi v tem primeru odločilna in dodatno vplivata na svojskost pluralistične strankarske scene, ker pomen nacionalnega kriterija v državi lahko pomeni prikrito favoriziranje etnično dominantnih skupin.³⁰ Manjšinska stranka večinoma nima obširnega koncepta, reprezentira več ali manj vidno prepoznano skupino in vprašljivo je, ali se zahteve manjšinske stranke razlikujejo od drugih strank. Konec koncev je etnična skupina več ali manj zastopana tudi v tradicionalnih strankah, ki niso očitno etnično orientirane.

Manjšinske stranke so na eni strani dejansko izpostavljene teritorialni omejitvi glede zbiranja glasov, če nimajo zajamčene posebne pravice, na drugi strani pa manjšinske stranke niso homogene. Manjšinske stranke torej lahko nudijo dragoceno dopolnilo k delu manjšinskih društev, toda manjšine niso politične stranke in že s tega vidika ne morejo nastopati enakopravno z drugimi političnimi strankami v političnem življenju.³¹

²⁸ Glej Richter, Vereinigungsfreiheit, 481

²⁹ Pernthaler, Allgemeine Staatslehre, 84

³⁰ Richter, Vereinigungsfreiheit, 451

³¹ Glej tudi Boris Jesih, Možnosti političnega zastopanja manjšin, v: Manjšine v prostoru Alpe-Jadran, Ljubljana 1994, 162

Ustave evropskih držav le redko vsebujejo posebne norme v korist manjšinskim strankam. Na zakonski ravni vsebujejo nekateri volilni sistemi ugodne ureditve za manjšinske stranke, kot na primer v severnem Schleswigu (Nordschleswig) in v Schleswig-Holsteinu, kjer so manjšinske stranke izvzete iz 5% klavzule za vstop v deželni parlament.

Posebne ureditve za manjšinske stranke so možne tudi pri financiranju strank. Ker manjšinske stranke običajno nimajo dosti denarja za delovanje, formalno enako obravnavanje pri financiranju ne zadostuje za preživetje teh strank. Manjšinske stranke se lahko financirajo tudi s pomočjo konacionalne države, v kolikor podpore iz inozemstva niso prepovedane.

2. 2. ZASTOPSTVO NA DRŽAVNI RAVNI

2. 2. 1. Sodelovanje na zakonodajni ravni

Instrumenti manjšinske zaščite so odvisni od individualnega ali skupinskega razumevanja pravic. Če izhajamo iz skupinskega razumevanja, lahko razlikujemo modele, ki omogočajo reprezentacijo manjšin, kot na primer razdelitev volilnih enot v prid manjšini in izjema od določenih mandatov za vstop v parlament, in modele, ki reprezentacijo zagotavljajo, kot virilni mandat. T.j. razlikujejo se modeli, ki merijo na »fair representation« v procesu in modeli, ki so usmerjeni na rezultat in na »equal representation«. S tem je pa tudi povezana učinkovitost participacije, ki lahko obstaja v obliki svetovanja ali v obliki možnosti oviranja ali celo preprečevanja odločitev v procesu državnega odločanja.

2. 2. 1. 1. Udeležba manjšinskih strank pri volitvah v parlament

Če etnično orientirane organizacije, ki niso registrirane politične stranke, niso izključene iz udeležbe pri volitvah, kot to na primer ureja bolgarski zakon o volitvah nacionalnih poslancev, občinskih poslancev in županov iz leta 1990³², ustrezni zakoni lahko vsebujejo tudi posebne olajšave, ki omogočajo udeležbo manjšin pri volitvah.

Vložitev volilnega predloga je bistven element volilne pravice, ker izbira že v tej fazi vpliva na odločitev pri volitvah. Če manjšina nima možnosti, da vloži lastne volilne predloge z lastnimi kandidati, je vprašljivo, kako naj manjšina voli kan-

* * *

³² Državni vestnik št. 28/6.4.1990, vzeto iz Mahulena Hoškova, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Bulgarien, v: Frowein/Hofman/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin, Heidelberg, New York 1994, 23



didata lastne izbire. Vložitev volilnega predloga zahteva določen kvorum podpisov, ki naj zagotavlja resnost predlogov in predhodno izbiro tistih, ki so tudi nekoliko obetavni. Toda pogosto je namen zahtevanih kvorumov tudi izključevanje nove konkurence ustaljenim strankam. Ker so manjšinske stranke teritorialno in dostikrat tudi vsebinsko omejene, težko dosežejo predpisane kvorume. Posamezni nacionalni volilni redi predvidevajo znižane kvorume pri oddaji volilnega predloga manjšinskih strank, tako ureja na primer poljski volilni red v posebnih predpisih obravnavanje kandidatne liste manjšinskih strank.³³

Že v pripravi na volitve lahko določbe o oddaji kandidatnih list v volilnem redu preprečijo reprezentacijo manjšinam oziroma manjšinskim strankam. Manjšinam pogosto preostane samo koalicija z drugimi strankami, če to ni eksplicitno prepovedano. Dejstvo, da manjšine ne dosežejo zahtevane številčne moči, jih izključuje iz volitev, ampak tudi iz financiranja. Financiranje stroškov volilne propagande in subvencioniranje strank sta pogosto odvisna od uspelega vstopa v parlament, kot na primer v Avstriji.³⁴ Pravico do subvencije imajo potemtakem samo stranke, ki so po volitvah v parlament tudi zastopane v parlamentu.³⁵ Finančno stanje dostikrat oteži tudi prepoved finančne pomoči manjšinskim strankam iz inozemstva, kot to na primer ureja člen 6 (3) poljskega zakona o strankah in člen 4(3) madžarskega zakona o političnih strankah in financiranju.³⁶

2. 2. 1. 2. Volilni sistemi

Načelno lahko razlikujemo dva volilna sistema: večinski in proporcionalni volilni sistem. Proporcionalni volilni red meri na zastopstvo vseh političnih strank države po sorazmerju sil. T.j. mandati se razdelijo po političnih strankah natančno po njihovih doseženih deležih glasov. Preko proporcionalnega volilnega sistema se naj ustvari zrcalna slika družbe v sestavi parlamenta. Čista oblika proporcionalnega volilnega sistema ima za posledico tvorjenje strankarskih drobcev in oteži sestavo vlade, tako da je proporcionalni volilni sistem dostikrat kombiniran z elementi večinskega volilnega sistema, kot so to na primer uvedba posebnih volilnih enot, osnovnih mandatov in omejevalnih klavzul.³⁷

Večinski volilni sistem temelji na ideji, da je v volilnih enotah izvoljen tisti kandidat, ki dobi največ glasov, pri čemer je absolutna (Francija) ali relativna (Velika Britanija) večina potrebna. Večinski volilni red lahko privede do velike popačeno-

* * *

³³ Hoškova, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Polen, v: Frowein/Hofman/Oeter (Hg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin, Heidelberg, New York 1993, 302

³⁴ Glej § 2 Österreichisches Parteiengesetz

³⁵ Glej § 2a Österreichisches Parteiengesetz

³⁶ Glej tudi Hoškova, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Polen, 299

³⁷ Glej Pernthaler, Allgemeine Staatslehre, 197

sti razmerja glasov in poslanskih sedežev (Abgeordnetensitze), ker so ostanki glasov (Stimmrest) tistih kandidatov, ki niso bili izvoljeni, izgubljeni. Za manjšinske stranke je slaba stran tega volilnega sistema očitna, ker majhne skupine, kot so to običajno manjšine, niso zastopane v parlamentu. Toda v krajih, kjer je manjšinski narod v večini, in če geometrija volilnih enot upošteva naselitveno področje manjšin, manjšina lahko doseže v tej enoti večino, tako da tudi večinski volilni sistem lahko pozitivno vpliva na zastopstvo manjšinskih strank v parlamentu.³⁸

Za manjšine je volilni red zelo pomemben, ker manipulacija volilnega reda lahko zavestno ali nezavedno prepreči reprezentacijo etničnih skupin.³⁹ Na primer, geometrija volilnih enot je v škodo manjšin (»Gerrymandering«), če so ustvarjene volilne enote tako, da na določenem teritoriju lahko zmaga samo posebna politična grupacija. Tudi postopek ugotavljanja izida volitev (Ermittlungsverfahren) lahko omili ali okrepi »volilno pravičnost«.

2. 2. 1. 3. Upoštevanje manjšin v volilnem redu

2. 2. 1. 1. 1. »Izjema« od omejevalne klavzule in drugih ovir za doseg mandata

Razdrobljenost strankarske scene lahko onemogoči delovanje parlamenta. Uvedba omejevalne klavzule, ki upošteva v drugem postopku ugotavljanja izida volitev samo stranke, ki so v prvem postopku dobile potrebne glasove, naj bi zagotavljala delovanje parlamenta. Manjšinske stranke pod takimi pogoji še težje dosežejo mandat v parlamentu. Toda manjšina je lahko izvzeta od izvajanja omejevalne klavzule, tako da se ji omogoči ali vsaj olajša reprezentacijo.

Schleswig-Holstein je dansko manjšino izvzel od 5% omejevalne klavzule. Danska in frizijska manjšina sta bili do 1953 reprezentirani v zveznem parlamentu v Bonnu. Politično zastopstvo danske in frizijske manjšine »Südschleswigscher Wählerverband« (SSW) od leta 1965 naprej ni več kandidiralo na zvezni ravni. Tudi na deželni ravni manjšina nima jamčenega mandata, ker izjema od 5% omejevalne klavzule ne zagotavlja mandata v deželnem parlamentu. SSW mora doseči delež glasov, ki je za »zadnji« mandat po d'Hondskem preštevanju glasov potreben. Delež glasov SSW je med 19.000 in 22.000 glasov. Povprečno doseže SSW pri volitvah v deželni parlament 20.000 glasov.⁴⁰

Primer Schleswig-Holsteina kaže manjšino, ki ji je olajšana reprezentacija, ampak ne jamčena. Koliko je manjšina važna za državno življenje, se dejansko poka-

* * *

³⁸ Blumenwitz, Volksgruppen und Minderheiten, 131

³⁹ Pernthaler, Allgemeine Staatslehre, 199

⁴⁰ Raining Krueger, Die Vertretung der dänischen Volksgruppe in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW), v: Apovnik/Unkart (Hg.), Eine autonome Vertretung für die Kärntner Slowenen, Volksgruppenkongreß 19991 - Eisenkappel 1992, 98

že predvsem tudi takrat, ko vzkaliijo nacionalistične tendence. Zato je bil volilni zakon Schleswig-Holsteina leta 1979 noveliran tako, da je bilo število mandatov zvišano v deželni parlamentu od 73 na 74, ker naj bi danskemu zastopniku v parlamentu vzeli možnost odločilne vloge za sestavo vlade, za slučaj mandatske porazdelitve 36:36. Danec naj ne bi odločal, kdo vlada nemški deželi.⁴¹

V tem kontekstu se pojavi vprašanje, kako je izjema od omejevalne klavzule, - ki je tudi posebna upravičena izjema od proporcionalnega volilnega reda in naj prepreči nastajanje strankarskih drobcev, - združljiva z enakostjo volilne pravice (Wahlrechtsgleichheit)?

Nemško zvezno ustavno sodišče je o tem vprašanju odločalo in prišlo do zaključka, da je izjema od omejevalne klavzule pravno dopustna, t.j. diferenciacija ni v protislovju z načelom enakosti, toda zakonodajalcu ni treba priznati izjeme zaradi enakosti, da bi s tem omogočil reprezentacijo manjšinskim strankam. Toda tudi nemško zvezno ustavno sodišče je prišlo do spoznanja, da manjšinska stran ni strankarski drobec oziroma nepomembna stranka (Splitterpartei). To pa pomeni, da izvajanje omejevalne klavzule v primeru manjšinskih strank ni upravičeno. Neuporabljanje omejevalne klavzule potemtakem ni »privilegirana izjema« za manjšine, temveč nasprotno, izvedba omejevalne klavzule je v nasprotju z načelom enakosti v zvezi s pravico do proporcionalnega zastopstva. Izjema od omejevalne klavzule torej ni samo dopustna, temveč je celo potrebna, t.j. obstaja zapoved diferenciacije, ki izvira iz načela enakosti.⁴²

V primeru Schleswig-Holsteina izvira torej reprezentacija etničnih skupin iz proporcionalnega volilnega reda, medtem ko je na Koroškem proporcionalna reprezentacija političnih skupin v deželni parlamentu predvidena samo za številčno močno skupine, tako da je velikost skupine relevanten element za reprezentacijo. Kljub temu posebne olajšave za manjšine v volilnem redu niso prepovedane, ker so v soglasju z načelom enakosti.⁴³ Ali je reprezentacija dopustna ali celo potrebna, je odvisno od formalnega ali materialnega razumevanja enakosti.

Enakost volilne pravice, ki je po judikaturi nemškega zveznega ustavnega sodišča poseben primer splošnega načela enakosti, je različno interpretirana v volilnih sistemih.⁴⁴ Ne nanaša se samo na volilno pravico državljana kot temeljno politično pravico, temveč tudi na enakost v proporcionalnem volilnem sistemu,

* * *

⁴¹ Krueger, Die Vertretung der dänischen Volksgruppe, 100

⁴² Glej tudi Marko, Autonomie und Integration, 467

⁴³ Glej sodbo avstrijskega ustavnega sodišča v primeru izpodbijanja (Koroška Enotna Lista) koroškega deželnega volilnega reda, VfSlg. 9224/1981 str. 18-23, ki je postala merodajna sodba za interpretacijo manjšinskih pravic v Avstriji.

⁴⁴ Jochen Abr. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Wahlrecht, v: Archiv des öffentlichen Rechts AöR 1974, 73

ki je dana šele, če imajo vsi glasovi enak uspeh (Erfolgswert). Poleg subjektivne pravice volivca ima tudi stranka pravico do enakosti konkurence.⁴⁵ Predvsem pred volitvami je enakost konkurence pomembna, ker pogosto skušajo stranke, čeprav med seboj konkurirajo, skupno izolirati etnične manjšinske stranke.

Izjeme od omejevalne klavzule ali znižanje števila zahtevanih glasov za osnovni mandat omogočajo parlamentarno reprezentacijo manjšin. Če je iz volilnega reda z vidika načela enakosti nemogoče uveljaviti pravico do reprezentacije etničnih manjšin, kot na primer iz volilnega reda dežele Koroške, ponujajo pomoč dogmatične alternative. Če izhajamo ne samo iz formalne, temveč iz dejanske enakosti in primerjamo enakost skupin, je razvidno, da enakost možnosti manjšinskih strank že v volilnem boju ni nujno dana. Formalno enako obravnavanje povzroča diskriminacijo, ki naj bi bila obravnavana v smislu materialnega razumevanja načela enakosti.

2. 2. 1. 1. 2. Dopustnost volilnih koalicij

Politične stranke hočejo s pomočjo dogovorov in koalicij doseči boljši uspeh pri volitvah. Tako pride včasih do koalicij konkurirajočih strank, ker hočejo tako število mandatorov povečati (stranka hoče drugi stranki, ki ima slabše možnosti za mandat, pomagati v parlament) ali pa podpreti določene kandidate za poslance. Koalijski dogovori nudijo manjšinskim strankam možnost za mandat v parlamentu. Ker volilne koalicije povzročajo pravne posledice, je vprašljivo, ali so sploh dopustne.

Načelno razlikujemo tri tipe koalijskih dogovorov:⁴⁶

1. dogovor o odpovedi vložitve kandidatnih list v prid koalijski stranki (Aussparungsabkommen) z namenom izboljšanja njenih možnosti.

2. zveza s skupno kandidatno listo (Bündnis über gemeinsame Wahlvorschläge), pri kateri koalijske stranke vložijo skupno kandidatno listo. Ta zveza s skupno kandidatno listo lahko obstaja v različnih variantah. V proporcionalnem volilnem sistemu največkrat nastajajo zveze skupnih kandidatnih list v obliki skupne liste, z ineni vseh strank, ali v obliki prikrite skupne kandidatne liste, kjer navzven nastopa samo ena stranka, ki pa vsebuje tudi kandidate drugih strank. Tudi strankarski blok šteje k zvezi s skupno kandidatno listo. Koalijske stranke nastopajo v celem volilnem okraju s skupnimi kandidatnimi listami. Liste

* * *

⁴⁵ Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Wahlrecht, v: Archiv des öffentlichen Rechts AöR 1974, 82.

⁴⁶ Glej Christoph Peter, Wahlabsprachen politischer Parteien und ihre rechtliche Grenzen, Berlin 1964.

⁴⁷ Od leta 1991 Enotna Lista (EL).

so vložene pod novim skupnim imenom. Vse stranke se odpovejo vložitvi lastnih list in ustvarijo organizacijski okvir za sodelovanje. Ampak blok še ni nova stranka, ker je v ospredju samo dogovor za volitve. Tudi lastna organizacija strank obstaja paralelno dalje.

3. povezava kandidatnih list, pri kateri koalicijske stranke neodvisno ena od druge samostojno vložijo kandidatne liste. Pri postopku ugotavljanja glasov se obravnavajo kandidatne liste koalicijskih strank skupno kot enota. Ker je to združenje list namenjeno za posebnemu ugotavljanju glasov, je nujno, da volilni zakon določi predpogoje za dopuščanje takšnega ugotavljanja.

Volilni red lahko vsebuje omejitve volilnih koalicij, ki so utemeljene v pravici do volilnega predloga (Wahlvorschlagsrecht). Pravica do volilnega predloga obravnava predloge strank kot produkt in instrument socialne tvorbe »stranke«. To je razvidno med drugim tudi iz ureditve načina vložitve in vsebine kandidatnih list. Določena kandidatna lista naj zastopa določeno socialno skupino oziroma stranko, ki se udeleži na volitvah. Smisel ureditve pravice do volilnega predloga je ustvarjanje tesne povezave volilnih predlogov s strankami, t.j. določitev pripadnosti. S tega vidika ni pomisleka za dogovor o odpovedi vložitvi kandidatnih list v prid koalicijske stranke, ker velja načelo povezave volilnih predlogov in strank. Pomisleki pa nastajajo glede pravil volilnega predloga pri zvezi s skupnimi kandidatnimi listami, ker skupna kandidatna lista zveznih strank nasprotuje določitvi pripadnosti volilnih predlogov k strankam.

Vprašljivo je, kako dogovor o odpovedi vložitvi kandidatnih list v prid koalicijske stranke vpliva na aktivno volilno pravico, posebno glede terciarnega učinka (unmittelbare Drittwirkung), ker volivec nima možnost, da voli kandidata stranke, ki se je odpovedala kandidatni listi. Svobodna in enaka volilna pravica je omejena, če enakost ni dana, ker ni dano isti izhodišče vsem volivcem, in je samo vezana na postopek ugotavljanja glasov. V primeru zveze s skupno kandidatno listo volivec sicer lahko voli »svojo« stranko, toda mora se sprijazniti z dejstvom, da njegova odločitev koristi tudi drugi stranki. Pri prikritih skupnih kandidatnih listah (verdeckt-gemeinsame Wahlvorschläge) pa sploh ni razvidno, da so na kandidatni listi tudi kandidati drugih strank, tako da volivec ne more oceniti konsekvenc svoje odločitve. Povezava kandidatnih list ne zadeva aktivne volilne pravice, ker ima volivec možnost, da glasuje za stranko s kandidati, ki jim daje prednost.

Svoboda volitev (Wahlfreiheit) naj bi poleg formalnega aspekta, t.j. možnosti volitev brez prisile, jamčila materialni aspekt, t.j. možnost izbire. Enakost volitev (Wahlgleichheit) je potemtakem prizadeta, če omejevanje zaradi dogovora o odpovedi vložitvi kandidatnih list v prid koalicijske stranke ne zadeva vseh volivcev.

Dogovor o odpovedi vložitvi kandidatnih list in zveza s skupno kandidatno listo ne zmanjšata samo svobodne volilne pravice volivca, temveč tudi možnost us-

pešnosti nezavezniških strank. Toda svobodna in enaka pravica do sodelovanja strank legitimira »okrnitev« konkurenčne stranke v volilnem boju, ker je tekma za glasove običajna. Tudi kandidat stranke mora takšne »okrnitve«, ki jih stranka prenaša, prenašati.

Glede zveze s skupnimi kandidatnimi listami nastajajo pomisleki tudi z vidika proporcionalnega volilnega sistema, ker se oddalji od proporcionalnega zastopstva glede deležev glasov v parlamentu.

Volilne koalicije inajo poseben pomen za manjšine, če so manjšinske stranke premajhne, da dosežejo mandat iz lastne moči, in če volilni red nima posebnih ureditev, ki bi omogočale manjšini reprezentacijo. Če so volilne koalicije iz zgoraj navedenih razlogov prepovedane, volilni red lahko omogoča zastopstvo manjšine z izjemo od prepovedi, ker - izhajajoč iz načela enakosti - formalna enakopravnost pogosto ne zadostuje za dejansko reprezentacijo manjšin.

Stranka koroških Slovencev »Koroška enotna Lista (KEL)⁴⁷ je skozi svojo zgodovino sklenila razne volilne koalicije. Koroški deželni volilni red in avstrijska zvezna ustava ne jamčita in tudi ne olajšata zastopstva manjšin v splošnih predstavniških telesih. Ker KEL z lastno močjo ni uspela priti v zakonodajne organe, je 1984 pri volitvah v deželni parlament sklenila koalicijo z alternativno listo Koroške (Alternative Liste Kärnten), 1989 z zeleno alternativo Koroške (Grüne Alternative Kärnten) in z gibanjem proti ločevanju šol (Bewegung gegen Schultrennung). 1986 je KEL sklenila koalicijo tudi na zvezni ravni pri volitvah v zvezni parlament z zeleno alternativo (Grüne Alternative) in je dobila sedež za manjšinskega zastopnika. Tudi leta 1995 je EL sklenila koalicijo na zvezni ravni, takrat z liberalnim forumom (Liberales Forum). Manjšinski zastopnik je bil na kandidatni listi na dvanajstem mestu. Ker pa liberalni forum ni dosegel dosti mandatov, EL-mandatar ni uspel priti v parlament.

Na deželni ravni je EL 1998 sklenila koalicijo v strankarskem bloku »demokracija 99« (Demokratie 99) z zelenimi Koroške, liberalnim forumom in z združenimi zelenimi Avstrije. Namen bloka je bil tvorba opozicije v deželnem parlamentu in demokratizacija volilnega reda dežele Koroške. Pakt o volilni koaliciji je vseboval določila za izpodbijanje volitev pri ustavnem sodišču za primer, da blok ne uspe pri volitvah.⁴⁸ Ker koaliciji ni uspelo preskočiti mandatske ovire za vstop v parlament, je 9. aprila 1999 vložila tožbo proti volilnemu redu dežele koroške po členu 141 avstrijske zvezne ustave pri ustavnem sodišču.

* * *

⁴⁸ Vzeto iz pakta koalicijskih strank demokracije 99

2. 2. 1. 1. 3. Virilni glas

Izjema manjšine od omejevalne klavzule sicer omogoča reprezentacijo, ampak je ne jamči, ker mora tudi manjšina doseči potrebne glasove za mandat. V nasprotju s tem virilni glasovi jamčijo sedeže za manjšino v parlamentu, neodvisno od tega, koliko glasov je manjšina pri volitvah dosegla.

Virilni mandat zahteva posebno ureditev v volilnem redu in predvideva posebno organizacijsko obliko manjšine. V primeru Slovenije so italijanska, madžarska in romska narodnostna skupnost organizirane v samoupravnih skupnostih, ki vodijo lastno volilno evidenco za volitev manjšinskega poslanca. Teritoriji, v katerih so naseljene narodnostne skupnosti, so združeni v posebne volile enote.

Institucionalizacija virilnih glasov je posebno ugodna za majhne in raztresene naseljene manjšine, ker jamči zastopstvo interesov manjšine v parlamentu. Efektivno pa manjšina lahko participira, če ima kombinirani virilni glas z absolutnim vetom, ker manjšinski poslanec tudi v odločilnem procesu dejansko sodeluje.

Torej, če reprezentacija in participacija nista jamčeni v ustavi, se pojavi vprašanje, kako je virilni glas združljiv z načelom enakosti, posebno še tedaj, če so ustanovljene posebne volilne enote za manjšino in so predvidene lastne volilne evidence. Odgovor na ta vprašanja je tesno povezan z interpretacijo demokracije, ker je prav demokratičen element večinske odločitve manjšini navidez sovražen. Izhajajoč iz vidika »kvantitativne« demokracije, ki temelji na »majority rule«, je manjšina v trajni poziciji manjšine in nima možnost, da doseže večino. Toda bistvo demokratičnega principa temelji na premisi, da so politične grupacije lahko danes v manjšini jutri, pa v večini. Za delovanje tega demokratičnega principa pa je predpogoj notranja politična enotnost ljudstva. Kjer pa ta enotnost manjka, ta princip, ki temelji samo na številu, ni izvedljiv. Še manj izvedljiv je princip večinske odločitve v primeru etničnih nasprotij, ker je majorizacija v etničnih zadevah dedukcija iz premalo utemeljenih premis. Za princip večinske odločitve, ki temelji na enotnosti vsega ljudstva, se enotnost predvideva tam, kjer ni možna.⁴⁹

Izhajajoč z vidika »kvalitativne« demokracije, z njeno funkcijo izravnavanja interesov in minimalizacije konfliktov, se le ta izpolni, če je dodatno k formalni enakosti dana tudi materialna enakost. Srvarna diferenciacija torej ni samo mogoča, temveč je nujna, ker - kot je avstrijski strokovnjak za državno pravo rekel že leta 1898 - kar velja za absolutno enako, ne more veljati tudi za absolutno neenako.⁵⁰ Drugače formulirano: v vseh teh vprašanjih gre za to, da se princip samo formal-

⁴⁹ Glej Georg Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, v: *Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart*, Jahrgang 25, 1898, stran 453

⁵⁰ Jellinek, *Das Recht der Minoritäten*, 454

ne enakosti zamenja z materialno enakostjo in da se nadomesti mišljenje v kvantitetah z mišljenjem v kvalitetah.

2. 2. 1. 1. 4. Upoštevanje manjšin pri razdelitvi volilnih enot

Delitev volilnih enot močno vpliva na možnost reprezentacije manjšin. Upoštevanje manjšinskega naselitvenega področja pri razdelitvi volilnih enot omogoča manjšini doseg mandатов v splošnih predstavniških telesih. Ker manjšina v manjših enotah dostikrat pomeni regionalno večino, manjše volilne enote, ki zajemajo naselitveno področje manjšine, učinkujejo v prid manjšinski reprezentaciji. Volilni redi, ki ne upoštevajo naselitvenega področja manjšine in ki razdelijo naselitveno področje manjšine, slabšajo tudi politično moč manjšine.

Posebne volilne enote, ki upoštevajo naselitveno področje manjšine, zahtevajo tudi posebno ureditev volilnega reda. V Sloveniji, kjer v posebnih volilnih enotah, ki zajemajo naselitveno področje italijanske in madžarske manjšine, volijo pripadniki manjšin zastopnike v državni zbor in v lokalno samoupravo, posebno volilno evidenco sestavijo in vodijo samoupravne narodnostne skupnosti.

Ne samo posebne volilne enote, tudi zvišanje mandатов omogoča manjšini reprezentacijo. Toda, če ustava ne jamči zastopstva manjšine, se postavlja vprašanje, kako je »privilegij« posebne volilne enote uskladjiv z načelom enakosti. Odgovor pa je spet odvisen od razumevanja enakosti kot formalne ali materialne.

2. 2. 1. 4. Vpliv na proces oblikovanja javnega mnenja in odločanje v parlamentu

Če ima manjšina torej sedež in glas v parlamentu, to dostikrat zadostuje, da manjšinski zastopnik skrbi za uveljavitev interesov manjšine. Toda tudi manjšinski zastopnik mora kloniti pred večino v parlamentu. Če hoče uresničiti manjšinske zahteve mora manjšinski zastopnik imeti tudi možnost učinkovitega vpliva na oblikovanje mnenj in odločitev v parlamentu. Večinsko mnenje naj ne bi odločalo na področjih, ki so za manjšino posebnega pomena. Participacija manjšin je torej tem boljša, kolikor bolj je jamčen vpliv manjšinskega zastopnika na odločitve v parlamentu. Najvišja stopnja participacije je dana, če je institucionaliziran virilni mandat v kombinaciji s pravico do absolutnega veta manjšinskega poslanca, ker v tem primeru ni jamčena sama reprezentacija, temveč tudi participacija manjšin. V nadaljevanju bo predstavljena možnost vpliva na oblikovanje mnenj in odločitev, ki sežejo od samega svetovanja do pravice absolutnega veta.

2. 2. 1. 4. 1. Ombudsman za manjšine

Najstarejše oblike instituta ombudsmana obstajajo na Švedskem, Finskem in Danskem.⁵¹ Švedski pojem »ombudsman« pomeni državljanska dolžnost (Ombuds=dolžnost, man= mož). Švedski ombudsman je pooblaščenec parlamenta, ki kot ustavni organ štiti posameznega državljana pred kršitvijo temeljnih pravic in na splošno pred uradnim despotizmom. Primerljive ustanove imajo številne države v zahodni in jugovzhodni Evropi.⁵²

Temeljne pravice vojakov štiti na primer v Nemčiji organ zveznega parlamenta, tako imenovani »Wehrbeauftragter«. V tem smislu bi bil možen tudi »pooblaščenec za manjšine« (Minderheitenbeauftragter), ki bi bil pristojen za zaščito manjšinskih pravic, ki bi imel politično nadzorstvo nad upravo in bi v plenumu parlamenta izrekal pritožbe. Prednost takšne kontrolne funkcije je, da se javno razpravlja in prikaže težave manjšine, kar lahko prispeva k boljšemu razumevanju med etničnimi skupinami.

Leta 1989 so na Švedskem ustanovili, dodatno k tradicionalni parlamentarni instituciji ombudsmana⁵³, ombudsmana proti etnični diskriminaciji. Tradicionalni ombudsman je izvoljen za štiriletno dobo od parlamenta (Riksdag) in nima samo nadzora nad celo upravo, kot na primer v Avstriji tudi javno pravobranilstvo (Volksanwaltschaft), temveč tudi nad sodno oblastjo in nad javnimi podjetji.⁵⁴ Ombudsman proti etnični diskriminaciji je imenovan od vlade in je koncipiran kot svetovalec ter ima nalogo, da prepreči etnično diskriminacijo na socialnem področju in posebno na tržišču delovne sile (Arbeitsmarkt). Ombudsman lahko ukrepa proti etnični diskriminaciji, vloži predloge pri vladi, nastopa v medijih, šola osebe, ki so v stiku z manjšinami, predlaga zakone, predlaga spremembe zakonov in predloži ukrepe.⁵⁵ Sicer ombudsman nima pristojnosti v zasebni sferi, toda simbolični pomen te institucije je tem važnejši, ker s tem država dokaže, da so etnična vprašanja pomembna in da se jim posveča posebna pozornost.

Zadnja generacija institucije ombudsmana je nastala v »novih« demokracijah ali v državah v tranziciji. Človekove pravice in temeljne svoboščine so posebno

* * *

⁵¹ Jent-Soressen, *Der dänische Ombudsman* (Dissertation), Zürich 1985, 2

⁵² Glej H. Maurer, *Die parlamentarische Ombudsmann-Einrichtungen in den Mitgliedstaaten des Europarates*, v: Matscher (ed.), *Ombudsmann in Europa - Institutioneller Vergleich*; *Ombudsman in Europe - The Institution*; *Ombudsman en Europe - Analyse comparative de l'Institution*, Kehl/Strasbourg; Arlington: Engel, 1994, 123

⁵³ Institucija ombudsmana je bila že leta 1809 vpeljana v švedsko ustavo.

⁵⁴ Maurer, *Ombudsmann-Einrichtungen*, 128

⁵⁵ Peter Nobel, *The Swedish Ombudsman against Ethnic Discrimination*, v: Matscher (ed.), *Ombudsmann in Europa - Institutioneller Vergleich*; *Ombudsman in Europe - The Institution*; *Ombudsman en Europe - Analyse comparative de l'Institution*, Kehl/Strasbourg; Arlington: Engel, 1994, 47

pomembne, ker so garant za demokratično državo. Tako je na primer Slovenija v členu 159 svoje ustave uvedla varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Pristojnosti ombudsmana so po državah različne. Čeprav pogosto pravne pristojnosti ne zadostujejo, da bi ombudsman lahko delal učinkovito, bi lahko ombudsman za manjšine dosegel senzibilizacijo v manjšinskih vprašanjih, ki bi tudi pozitivno učinkovala na proces oblikovanja javnega mnenja. Opozorilo, kritika in predlogi krepijo zavest o obstoju in položaju manjšin in tako lahko vplivajo na bolj konstruktivno in razumevajoče ravnanje z manjšino.

2. 2. 1. 4. 2. Parlamentarni odbor za manjšine

Posebni parlamentarni odbori za manjšine imajo to prednost, da se lahko manjšinska vprašanja obravnavajo koncentrirano. Posebno če manjšina nima lastnega poslanca v parlamentu, nudi odbor za manjšine možnost obravnave vprašanj, ki so za manjšine posebnega pomena. Odbor je lahko sestavljen iz raznih zastopnikov parlamentarnih frakcij. Važno je, da so zastopani tudi manjšinski zastopniki, bodisi kot informatorji ali kot strokovnjaki. Toda tak odbor naj ne bi bil nadomestilo za neposredno participacijo manjšine.

Če je manjšina zastopana v parlamentu, je možen sestav odbora na različne načine. Za manjše manjšine je lahko odbor sestavljen paritetno, za večje manjšine je lahko ustanovljen za vsako manjšino poseben odbor.

V Sloveniji obstaja poseben parlamentarni odbor za italijansko in madžarsko narodno skupnost, »Komisija Državnega zbora Republike Slovenije za narodne skupnosti«, ki je sestavljen iz članov parlamentarnih klubov in poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti.⁵⁶

Komisija obravnava zadeve, ki se nanašajo na pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti, izdeluje predloge in ukrepe za uresničitev pravic narodnih skupnosti, izraža svoje stališče do zakonskih osnutkov, ki se nanašajo na pravice narodne skupnosti.⁵⁷ V komisiji se sklepa soglasno z zastopniki narodne skupnosti. V ustavi jamčena pravica do absolutnega veta v zadevah, ki se izključno nanašajo na manjšino, nudi zastopnikom manjšine možnost, da preprečijo večinsko odločitev, ki bi bila proti interesom manjšine.

Parlamentarni odbor za manjšine omogoča vpliv na proces oblikovanja javnega menja in sodelovanje manjšine z državo. Integracija manjšine v tem smislu tudi

* * *

⁵⁶ Ur.l. 5/1997 Odlok o sestavi Komisije Državnega zbora RS za narodne skupnosti in o izvolitvi predsednice, predsednika in članov komisije.

⁵⁷ člen 137 in 160 Poslovnik Državnega zbora, Ur.l. 40/1993, 80/94, 28/96

zmanjša zadržke manjšine do države. Država lahko dokaže, da sta sodelovanje in soodgovornost manjšine zaželena.

2. 2. 1. 4. 3. Zastopnik manjšine s pravico do veta

Ombudsman in parlamentarni odbor za manjšine imata omejen vpliv na proces oblikovanja mnenja v parlamentu, ker imata v bistvu samo svetovalno funkcijo, medtem ko pravica do absolutnega veta omogoča najbolj učinkovito obliko vpliva na politični proces oblikovanja javnega mnenja in odločitev. Če ima manjšina sedež in glas v parlamentu, je sicer reprezentacija jamčena, toda učinkovitost participacije ni zagotovljena. Obširna manjšinska zaščita je torej dana šele, ko ima manjšinski zastopnik jamčeno pravico absolutnega veta. Zato je nujno potrebno, da je učinkovita in obširna manjšinska zaščita s ciljem zaščite in podpiranja manjšine usklajena s sodobnim življenjem. Učinkovita participacija jamči manjšini soodločanje, vsaj v zadevah, ki so bistvenega pomena za obstoj in razvoj manjšine. Samo če manjšina participira pri izdelavi zakonov in drugih normativnih aktov, sta zagotovljena ohranitev in razvoj nivoja pravice do lastnega jezika, kulture, izobrazbe, vzgoje in ohranjanje identitete.

Obseg pravice do absolutnega veta je lahko različen. Načelno je možno, da ima manjšinski zastopnik pravico do absolutnega veta v vseh zadevah ali pa samo v zadevah, ki se nanašajo na manjšino. Omejitev pravice do absolutnega veta na zadeve, ki se nanašajo izključno na manjšino, kot je to določeno v slovenski ustavi, zahteva določitev teh zadev. Dejansko vsa področja življenja zadevajo manjšino kot tudi »večinski narod«. Zato je strogo ločevanje teh zadev nemogoče. Omejevanje veta na zadeve, ki se nanašajo izključno na manjšino, pomeni dejansko krnitev pravice, ker pride samo izjemoma ali pa sploh nikoli do uporabe.

2. 2. 1. 5. Reprezentativni organi manjšine – manjšinski parlament

Zastopstvo manjšine je možno tudi preko lastnih reprezentativnih organov. Pristojnosti manjšinskega parlamenta so lahko različno obsežne. Na Finskem je na primer manjšinski parlament urejen kot konzultativni organ. Reprezentativni organ švedsko govoreče manjšine na Finskem, »Svenska Finlands Folketing«, zastopa interese švedsko govoreče manjšine. »Svenska Finlands Folketing« ne ureja samostojno specifičnih manjšinskih zadev, temveč samo zastopa manjšinske interese v parlamentu, t.j. v zakonodajnem postopku razpravlja redno tudi »Svenska Finlands Folketing«. »Svenska Finlands Folketing« ima štiriletno mandatno dobo. Člani so posredno izvoljeni izmed članov zastopnikov v občinskih svetih.

Zastopstvo Samijev je izvoljeno neposredno od pripadnikov manjšine. Toda tudi parlament Samijev ima samo svetovalno funkcijo v parlamentu. Čeprav je do-

ločena pravica do izražanja mnenja – leta 1991 je bila uvedena obveznost pridobivanja mnenja manjšine – če zakoni zadevajo interes manjšin, parlamentu ni treba upoštevati mnenja manjšin, tako da je manjšinski parlament v tej obliki svetovalni gremij.⁵⁸

Manjšinski parlamenti imajo lahko tudi bolj daljnosežne pristojnosti in lahko avtonomno urejajo specifične manjšinske zadeve, tako da je v tem primeru zastopstvo manjšine jamčeno.

2. 2. 2. Sodelovanje na vladni ravni

2. 2. 2. 1. Odbori in drugi gremiji za manjšine pri vladi

Sodelovanje manjšine pri oblikovanju politične volje je možno tudi na izvršilni ravni. Neposredno izvoljeni zastopniki manjšine zagotavljajo sodelovanje v odborih pri vladi, toda tovrstni gremiji imajo samo svetovalno vlogo. Odbori so lahko ustanovljeni na različnih vladnih ravneh. V Nemčiji je na primer pri zveznem ministrstvu za sodstvo ustanovljen svetovalni gremij za vprašanja danske manjšine. Predsednik odbora je minister. Odbor je sestavljen iz zastopnikov frakcij zveznega parlamenta (2), manjšin (3) in zastopnikov dežele Schleswig-Holstein (1).⁵⁹

Poljska komisija »Komisija do spraw mniejszosci narodowych« (komisija za pravice narodnih manjšin) sestoji iz ministrov za kulturo, izobrazbo, delo in socialna vprašanja, sodstvo, notranje zadeve, predsednika komiteja za radio in televizijo in ministra za sodelovanje s političnimi strankami ter štirih vojvod.⁶⁰ Ta komisija je ustanovljena kot svetovalni organ pri ministrskem svetu.⁶¹

V Sloveniji je pri vladi ustanovljen urad za narodnosti, ki podpira in koordinira delo manjšin.

V Avstriji so pri uradu zveznega kanclerja ustanovljeni sosveti za manjšine. Ker vlada imenuje člane sosveta, ima le-ta obširno možnost vpliva na delovanje sosveta. Kot zastopstvo interesov imajo manjšine v sosvetu samo svetovalno funkcijo. Funkcija, sestav in legitimacija članov sosveta je sporna. Efektivna participacija ni dosegljiva samo z ustanovitvijo svetovalnega gremija.

* * *

⁵⁸ Glej Rainer Hofman, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Finnland, v: Das Minderheitenrecht, Teil 1, 120.

⁵⁹ M.J. Hahn, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, v: Das Menschenrecht, Teil 1, 100.

⁶⁰ Vojvode so najvišji uradniki poljskih provinc. Leta 1990 je bila uvedena lokalna samouprava v mestih in občinah, s tem je pristojnost vojvod močno omejena.

⁶¹ Hoškova, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Polen, 305.

2. 2. 2. Ministrstvo za manjšine

Za zastopanje interesov manjšine ni pomembna samo participacija na področju zakonodaje, temveč tudi participacija v izvršilni oblasti. Posebno pomembno je to, če zakonodajalec pri izvajanju zakonov prizna izvršilni oblasti odločitev po prostem preudarku (Ermessensentscheidung). Vlada igra pri zakonodajnem postopku važno vlogo, ker ima v tem kontekstu dejansko najvažnejšo vlogo glede predlaganja zakonov. Zaradi tega je sodelovanje manjšin tudi na tem področju zelo pomembno. Ministrstvo za manjšine lahko obravnava vsa vprašanja, ki se nanašajo na manjšino. Smiselna je ustanovitev ministrstva za manjšine redaj, če so pripadniki manjšin zastopani v raznih funkcijah. Sodelovanje pri vladi ima tudi prednost pri razdelitvi financ, ker je poleg pravnega statusa vprašanje financiranja manjšin velik problem. Sodelovanje pri vladi lahko pozitivno vpliva na dejansko stanje manjšine, toda tudi tu obstaja nevarnost majorizacije manjšinskih zastopnikov. Renner, avstrijski politik, je zahteval, da ima manjšinsko ministrstvo pravico do imenovanja uradnikov, in pravico veta.

Velika Britanija je leta 1951 ustanovila urad ministra za »Welsh affairs«, 1957 je bila odgovornost predana ministru »of housing«, ki pa je bil samo obrobnega pomena, ker ta minister ni imel eksekutivne funkcije in tudi ne posebnega izvršnega aparata. Tako je bil leta 1964 ustanovljen »Welsh office«. Ustanovitev tega urada je povzročala močno regionalno orientacijo, toda kljub temu se ni uveljavila reprezentacija manjšine na izvršilni ravni.⁶²

2. 3. AVTONOMIJA ZA MANJŠINE

Avtonomija omogoča manjšini samostojno urejanje lastnih zadev in vključuje tako samoupravo kot tudi zakonodajno oblast v posebnih zadevah. Glavni modeli t.i. funkcionalne, personalne in teritorialne avtonomije omogočajo avtonomno urejanje konfliktnih področij, kot so uporaba jezika in manjšinsko šolstvo. Uvedba avtonomije ni samo v interesu manjšine, temveč tudi v interesu države. Država odstopi sporna področja v odgovornost manjšine in tako manjšino vključi v javno delovanje. Manjšina lahko sama postane aktivna in tako zmanjša konflikte med državo in manjšino. Obstaja pa tudi strah, da je avtonomija prvi korak na poti k separatizmu in secesiji. Takšni pomisleki pa so samo delno upravičeni. Modeli manjšinske zaščite, ki za zaščito predvidevajo samo avtonomijo, lahko povzročajo separatizem in getoizacijo manjšine, ker avtonomija ne omogoča participacije

* * *

⁶² Thilo Marauhn, Die rechtliche Stellung der walisischen Minderheit in Großbritannien, v: Das Minderheitenrecht, Teil 1, 188

v splošnem procesu oblikovanja mnenj in odločitev v parlamentu in drugih splošnih predstavniških telesih. Integracija manjšine v državne institucije in možnost participacije v zakonodajnih telesih pa prepreči secesijo. Zato je važno predvsem, da avtonomija ni alternativa integraciji, temveč je za obširno in efektivno manjšinsko zaščito nujna kumulacija avtonomije in integracije.

Kateri model je bolj primeren za manjšinsko zaščito neke države je odvisno od različnih faktorjev. Funkcionalna avtonomija omogoča manjšini sodelovanje v družbenih procesih. Toda potrebna je materialna in nematerialna podpora države. Predpogoj je tudi nizek potencial za konflikte znotraj manjšine same. Kočljiv je zato prenos državnih nalog na civilnopravna manjšinska društva, ki so med seboj skregana, ker to oteži ali pa celo onemogoči sodelovanje države z manjšino. Funkcije lahko prevzame manjšina na področju šolstva, kulture in vere, toda tudi s prevzemom državnih nalog manjšinska društva ostanejo subjekti civilnega prava. Brez javno-pravne zaščite je ta status lahko hitro spet odvzet.

Model personalne avtonomije je primeren za manjšine, ki so razpršeno naseljene. Heckmann označi personalno avtonomijo kot model, ki najbolj ustreza realnosti sodobne migracije in etnični nehomogenosti prebivalstva.⁶³ Ker je personalna avtonomija neodvisna od števila in naselitve manjšine, je univerzalno uporabna. Pri ustanovitvi personalne avtonomije se pojavi vprašanje, kdo je član. Iz tega sledi običajno zahteva o evidentiranju manjšin. Obstajajo pa razni modeli, ki se temu problemu manjšine izognejo.⁶⁴ Organiziranost manjšine v obliki personalne avtonomije je smiselna dopolnitev k zastopstvu manjšin v splošnih predstavniških telesih, ker lahko ureja lastne zadeve in sodeluje tudi pri splošnih zadevah, ki seveda tudi vplivajo na manjšino.

Teritorialna avtonomija je idealna rešitev za manjšine, ki so relativno homogeno naseljene. Ker skorajda ne obstaja teritorij, ki bi bil naseljen izključno od same ene etnične skupine, se v primeru teritorialne avtonomije postavlja vprašanje, kako urediti status tako imenovane »manjšine v manjšini«. Dostikrat je ta manjšina, ki je v državi sicer v večini, izpostavljena represijam, ki so jim izpostavljeni sicer manjšinski pripadniki, ki imajo v teritorialni avtonomiji večino. Teritorialna avtonomija tudi negativno vpliva na pripadnike manjšin, ki niso naseljeni v območju teritorialne avtonomije, ker njihove pravice niso upoštevane. Vsebinsko je ureditev avtonomije lahko raznolika in seže od same decentralizacije na eksekutivnem področju do pravice zakonodaje. Bistvena za teritorialno avtonomijo pa je zakonodajna oblast na področjih kulture in uporabe jezika.

* * *

⁶³ Friedrich Heckmann, *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation*, Stuttgart 1992, 224

⁶⁴ Glej Pernthaler, *Modell einer öffentlich-rechtlichen Vertretung der Slowenischen Volksgruppe in Kärnten*, Europa Ethnica 1993/1-2, 24, glej tudi Oeter, *Die Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau*, 503, ki označi model kot primeren model sodobne personalne avtonomije.

2. 4. FEDERALIZEM

Pojem »federalizem« ima tako kot pojem »demokracija« zaradi uporabe kot politično geslo in tudi zaradi neštetih znanstvenih raziskav o njegovem pravem »bistvu« raznolik pomen. Federalizem izvira iz pojma »foedus« (zveza), ki pomeni združenje manjših političnih enot v večjo samostojno politično enoto, ki pa jamči samostojnost manjših enot. Pravi federalizem temelji torej na dualizmu med zvezo in članom. Odvisno od zornega kota federalizem zato lahko pomeni tako združitev kot tudi raznolikost.⁶⁵

Federalizem, ki se nanaša na državo,⁶⁶ obstaja ali v obliki zvezne države ali v zvišanem statusu regionalne in lokalne avtonomije. Zvezna država, kot specifična realizirana oblika principa federalizma, ki ni samo formalen princip organizacije v obliki decentralizacije, gradi na dualizmu med centralnimi in regionalnimi organi in na razdelitvi državnih funkcij med te organe. Temelji na koordinaciji in kooperaciji med javnopravnimi teritorialnimi skupnostmi.

Princip subsidiarnosti je tesno povezan s federalizmom in omogoča manjšinam v določenem krogu dejavnosti in odgovornosti urejanja etničnih zadev. Federalizem jamči samostojnost in raznolikost federalnih enot in uresničuje integracijo političnih in pravnih manjših enot v večjo enoto.

Zvezna država je idealen model institucionalne povezave manjšine v državo, ker uresničuje funkcijo avtonomije in integracije. Heraud⁶⁷ razlikuje tri modele organizacije zvezne države:

1. tradicionalna monoetnična federacija, ki temelji na jezikovni in kulturni enotnosti (Nemčija in Avstrija). Popolna homogeniteta ni nujna, ker heterogene skupine kot manjšine vseeno obstajajo (Avstrija, Slovenija, Hrvaška) ali se zlijejo v nacijo (ZDA, Avstralija).

2. tradicionalna polietnična federacija (Švica, Kanada). Za njo je značilno vzporedje raznih uradno priznanih državnih jezikov in kultur. Etnična enotnost ni dana v federaciji in tudi ne v federalnih enotah.

3. Etnična federacija (nekdanja Sovjetska zveza in SFRJ) je država, katere teritorialne in konstitucionalne strukture so usmerjene tako, da se čimbolj ujemajo z etničnimi mejami.

⁶⁵ Glej Pernthaler, *Allgemeine Staatslehre*, 277 in 278

⁶⁶ Pernthaler razlikuje federalizem, ki se nanaša na državo, družbeni ali integralni federalizem, ki se nanaša na gospodarska, socialna in kulturna področja in ki le-ta ureja na novo s principom subsidiarnosti, in naddržavni federalizem v obliki mednarodnih organizacij.

⁶⁷ Guy Heraud, *Federalisme et groupes ethniques*, v: Veit (Hg.), *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, Bd.3/1, Wien 1970, 70

V kontekstu federalizma se postavlja tudi vprašanje, kako je posebnost v zakonodajni in izvršni oblasti ter v pravnem pojmovanju med državami in tudi med federalnimi enotami države združljiva s prepovedjo diskriminacije, ker so federalne strukture in avtonomija relevantne tudi za interpretacijo temeljnih pravic. Značilne razlike zakonodaje v federalno strukturirani državi niso diskriminacija v smislu 14. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah in ne potrebujejo posebnega opravičila, medtem ko se v državi, ki temelji na enotnosti lahko različne norme za različne teritorije ali osebe, ki so relevantne tudi za temeljne pravice, ocenijo v luči prepovedi diskriminacije tega člena 14.⁶⁸

3. SKLEP

Kljub neštetim poskusom asimilacije manjšin v nacionalno enotno državo s samo enim narodom ostaja dejstvo, da so države bolj ali manj nehomogene. Etnični pluralizem postane zato v vedno večji meri viden tudi v pravnem sistemu držav. Priznavanje difference omogoča ohranjanje lastne identitete in kulture in se zrcali v raznih modelih avtonomije in integracije manjšin v državo. Zaradi dominacije večjega naroda v državi, ki uveljavi svoje interese z demokratičnim principom večinske odločitve v procesu oblikovanja mnenj in odločanja v predstavnih telesih, je integracija manjšin preko reprezentacije neobhodna. Tako ima manjšina možnost, da soodloča v zadevah, ki so pomembne za njen obstoj in razvoj. Glede reprezentacije manjšin se razlikujejo modeli, ki izhajajo iz skupinske enakosti in omogočajo v procesu »fair representation«, in drugi, ki merijo na izid in tako na »equal representation«, torej na dejansko reprezentacijo. Centralna temeljna pravica načela enakosti je posebno pomembna za zaščito manjšine. Toda interpretacija načela enakosti kot formalne ali materialne enakosti bistveno vpliva na manjšinsko pravo, ker dostikrat formalna enakost ne zadostuje za manjšinsko zaščito, temveč le povzroča dejansko neenakost. Zato so za obširno in učinkovito manjšinsko zaščito relevantne posebne ureditve, ker je boj za enakopravnost manjšine boj za demokracijo, boj, ki na žalost še do danes ni čisto dobljen.

* * *

⁶⁸ Franz Marscher, *Föderation, Autonomie und Grundrechte*, v: Veiter (Hg.), *Federalisme, regionalisme, et droit des groupes ethniques en Europe - Föderalismus, Regionalismus und Volksgruppenrecht in Europa*, Guy Herard - Festschrift, Wien 1989, str. 248 in 249

SUMMARY

REPRESENTATION AND PARTICIPATION OF ETHNIC COMMUNITIES IN LEGISLATIVE BODIES

In spite of numerous attempts of assimilation of ethnic groups, the reality of nowadays societies shows a more or less non-homogeneous ethnic structure of states. The nation state is usually dominated by the biggest nation. The interests of national minorities are directed towards free existence, these interests do not compete with some specific group, but with the dominant nation and its sovereignty claim. Therefore, the representation and participation of ethnic groups is indispensable for the protection of interests of ethnic groups in the decision-making process. Ethnic diversity must find its expression in the distribution of power, because self-determination is an essential precondition for a peaceful living-together of ethnic groups. On the one hand, ethnic groups are integrated by different models of representation and participation. On the other hand, autonomy arrangements enable ethnic minorities to settle matters which concern their ethnic group independently. As a central basic right, the principle of equal treatment in all legal systems is to be followed. The principle of equal treatment is especially important for the protection of ethnic groups. The principle of equal treatment can be interpreted either more formally or more materially. Formal equal rights are not always sufficient for the protection of ethnic groups because inequality can result from strictly formal use of the principle of equal treatment. Therefore ethnic groups must have a special status and special rights to be de facto in an equal situation. Various models of representation and participation of ethnic groups can be distinguished as group related equality. There are models that formally enable the representation in the political process, i.e. "fair representation", and models that aim at the result, i.e. "equal representation". Accordingly, models can be distinguished that allow the representation of ethnic groups but do not guarantee it, as for example the division of the electoral districts with respect to the settlement structure of ethnic groups, and models that guarantee the representation and participation of ethnic groups, as the safe mandate in the parliament for the representative of ethnic groups.